

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - UFPR
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
ESPECIALIZAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

BÁRBARA JHOSE ALVES PEREIRA

**POLÍTICA PÚBLICA EM EDUCAÇÃO ENTRE O ESTADO E O MERCADO – UM
PROCESSO HISTÓRICO DE FORMAÇÃO PARA EXCLUSÃO**

CURITIBA

2013

BÁRBARA JHOSE ALVES PEREIRA

**POLÍTICA PÚBLICA EM EDUCAÇÃO ENTRE O ESTADO E O MERCADO –
UM PROCESSO HISTÓRICO DE FORMAÇÃO PARA EXCLUSÃO**

Trabalho apresentado como requisito parcial
para obtenção do título de Especialista em
Sociologia Política pela Universidade Federal
do Paraná

Orientadora: Prof^ª. Ms. Fábiana Berlatto

CURITIBA

2013

Aos meus pais

Às minhas irmãs

À Deus

Aos professores e orientadora

À minha amiga Ana Paula Silveira

À minha filha Frida

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família pela compreensão, apoio e orações nas viagens feitas para realização deste curso, à Deus por prover as condições necessárias, aos professores que ministraram aulas tão enriquecedores para minha formação, a secretaria do curso sempre disponível para solução de problemas, aos funcionários da universidade solícitos e incansáveis na função e manter o ambiente limpo e apropriado para nossos estudos e um grande agradecimento à professora Fábila Berlatto que me orientou nessa tarefa com muito interesse, cuidado e direcionamento intelectual primorosos.

Resumo

A presente monografia apresenta um levantamento bibliográfico sobre políticas públicas em educação. Interessa para este trabalho a relação que o Estado estabelece com o mercado, em que esse último fomenta um processo de exclusão dos trabalhadores; um processo histórico marcado por discursos e práticas políticas de caráter econômico, social e educacional; que tem sua gênese na ideologia desenvolvimentista em que as desigualdades sociais foram aprofundadas e tiveram o aval das elites e governantes. Como também caracterizado por fluxos e refluxos de direitos sociais e civis, os quais se ligam diretamente ao aprendizado para convivência e participação política; concretizada no despertar da consciência dos trabalhadores, que rivaliza com a dominação do Estado. Constituindo assim um evento cíclico.

Palavras- chave: Políticas públicas, educação, mercado de trabalho, desenvolvimentismo, direitos sociais e civis.

Abstract

This work presents a literature review on public policy in education. Interest for this work the relationship that the State establishes with the Market, in which the latter fosters a process of exclusion of employees; a historical process marked by discourses and practical politics with economic, social and educational characteristics; which has its genesis in the developmentalist ideology in which social inequalities were deepened and had the endorsement of the elites and rulers. It's also characterized by flows of social and civil rights, which are bindered directly to learning for coexistence and political participation; implemented in workers' consciousness of awakening, rivaling the state domination, forming a cyclic event.

Key words: public policies; education; labor market; developmentalism; social and civil rights .

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1 – POLÍTICA PÚBLICA – UM PANORAMA GERAL.....	10
1.1 Sistema político.....	12
1.2 Modelos de análise de políticas públicas.....	13
2 – POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO.....	16
3 – REGULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO – O PAPEL DO ESTADO.....	20
4 – A CIDADANIA NA HISTÓRIA BRASILEIRA – DIREITOS E ALGUMAS APROXIMAÇÕES COM A EDUCAÇÃO.....	27
5- AFINAL PARA QUE EDUCAR? : EDUCAÇÃO, UM CONTRASENTO DE UM DISCURSO.....	32
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	39
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	41

INTRODUÇÃO

Este trabalho procurará contribuir para a compreensão das políticas públicas em educação com seus marcos regulatórios e o processo histórico envolvido nesses aspectos. O que levará a um entendimento da educação no seu viés formativo para a atualidade.

O tema desenvolvido foi a educação como política pública e sua relação com o mercado de trabalho. Constituindo-se em objeto principal deste tema a forma como a educação se organiza diante das demandas que se apresentam.

Para arrolar essa temática se organizou os capítulos da seguinte forma: Política Pública – um panorama geral e como subitens: Sistema Político e Modelos de análise de políticas públicas; e os capítulos seguintes: Políticas públicas em educação, Regulação das políticas públicas na educação – o papel do Estado, a Cidadania na história brasileira – direitos e algumas aproximações com a educação e por fim, Qual a função da educação? O processo histórico e a formação para o trabalho.

O primeiro nos traz um panorama geral do que sejam as políticas públicas, em seguida, como subitens se tem os sistemas de governo para no fim termos alguns modelos de políticas públicas brevemente explanadas.

No segundo capítulo o trabalho terá como objetivo focar os estudos na política pública setorial, no caso em questão, no setor da educação.

Posteriormente tratar-se-á de expor a regulação das políticas públicas como elemento indispensável para compreensão do sistema educacional, tal como se encontra hoje; salientando suas deficiências e potencialidades, buscando, sobretudo salvaguardar seus aspectos democrático e popular.

A seguir buscar-se-á debater a cidadania enquanto elemento capaz de garantir direitos e ampliar horizontes daqueles que a usufruem. Problematicando sua relação com a educação e de forma mais contundente, com a educação popular.

Por fim, se reunirá no capítulo educação para quê? os principais apontamentos dos tópicos anteriores e a estes se acrescentará o contexto histórico que levou a educação para o caminho da educação de apelo mercadológico em que a empregabilidade, as questões culturais e a exclusão dos indivíduos ocupam espaço altamente relevante na concretização das políticas públicas em educação.

1. POLÍTICA PÚBLICA – UM PANORAMA GERAL

Souza (2006) em revisão de literatura acerca das políticas públicas nos traz contribuições importantes sobre os conceitos básicos pertinentes ao tema.

Quanto a sua gênese, Souza (2006, p.21-22) nos relata que

[...] a política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado- o governo [...]

No que se refere às ações governamentais, a política pública foi inserida com a finalidade de auxiliar o governo em suas decisões que foram frutos da guerra fria e da crescente atenção dada a tecnocracia.

Assim, a política pública nasce da demanda por solução de problemas governamentais e “se expande depois para outras áreas da produção governamental, inclusive para a política social”. (SOUZA, 2006, p.23)

Diante das mais diversas definições, a autora salienta que não há uma só, ou melhor significado do que seja uma política pública; apenas destaca a mais conhecida, que nos diz que: “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.” (Laswell, apud SOUZA, 2006, p. 24)

Ademais, nos expõe que as políticas públicas em suas diversas abordagens, via de regra, admitem uma visão do todo, em um campo multidisciplinar de estudo. O que nos leva a crer que “as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer

teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade” (SOUZA, 2006, p. 25).

(SOUZA, 2006, p.25) sintetiza “política pública como campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”.

Para (DYE, 1976, p.1), política pública “é descobrir o que os governos fazem, porque o fazem e que diferença isto faz”, ou seja, trata-se da “descrição e explicação das causas e conseqüências da ação do governo”. Assim o autor ressalta um acréscimo de conhecimento sobre os caminhos trilhados nas ações governamentais, sem esquecer que possui meios para elevar a qualidade das políticas públicas, uma vez que possibilita o alcance e o aperfeiçoamento das informações disponibilizadas aos *policy makers*. Ou seja, a análise empreendida por Dye (1976, cit. por HAM, HILL, 1993, p.19) possui caráter descritivo e prescritivo.

Dos conceitos, extrai-se que as políticas são, ao mesmo tempo, o processo de tomada de decisão e o produto dele resultante (WILDAVSKI, 1979, p.387). O poder decisório é regulado de forma mais ou menos democrática e a este se liga o conceito de poder em Weber, que diz respeito à provável capacidade de mudar o comportamento do outro, que se dá na relação social entre indivíduos

Esta capacidade de mudar o comportamento dos indivíduos se relaciona não só à detenção dos meios, mas principalmente à vontade de usá-los para subjugar. Porém, esses recursos precisam ser valorizados pelo outro para que o poder do oponente se torne permanente, assim temos a noção de legitimidade. Fazendo parte desta relação de poder temos de um lado o uso dos recursos de poder para dominar o outro, e seu oposto, a resistência.

Política pública, de acordo com essa perspectiva, seria um recurso de poder do Estado ao mesmo tempo em que é produto, o epílogo das relações de poder.

Para uma análise devida das políticas públicas, há que se ter em mente que a função que o Estado desempenha é histórica, depende das correntes que atua. Assim observar o processo é observar também o momento histórico.

O ciclo da política pública contém os seguintes elementos: definição da agenda, formulação, implementação (reunir condições para que aquilo que foi formulado seja implementado), execução e avaliação (observando a presença da análise). A partir da concepção de democracia gestada em nosso meio social, a sociedade civil pode intervir no funcionamento deste ciclo nos momentos relativos à definição da agenda e execução (em parceria com o Estado ou convênio – tratando-se da sociedade civil organizada).

As instituições envolvidas no processo de políticas públicas são: Estado, conselhos deliberativos (saúde, educação, assistência social, entre outros.), movimentos sociais, demanda internacional e organizações não governamentais.

A partir daí vemos que os setores aos quais as políticas públicas se dirigem são aqueles ligados às atividades humanas básicas e à sobrevivência: setores ambiental, de segurança pública, cultural, social, econômico, agrícola, industrial, fundiário, de ciência e tecnologia como também o setor relativo à política externa.

Cada política pública pode ser classificada por outro grande grupo: políticas distributivas (focalizada), redistributivas (mais universais), regulatórias (regulam as ações do Estado e empresas) e constitutivas (constituem o próprio sistema político: partidos.).

1.1 Sistema político

O sistema político de um país influencia a maneira como as políticas públicas são aplicadas, assim como políticas mais centralizadas ou menos geram consequências bem distintas.

De acordo com Arrecht (2010), as políticas públicas podem ser classificadas como do tipo federalismo centralizado, em que a união formula e/ou executa as políticas e descentralizado, as políticas são formadas e/ou executadas pela união, Estado ou municípios. Porém é importante observar que não é porque é descentralizada, a política pública é democrática.

As políticas públicas podem ser classificadas também como de transferência reguladas ou negociadas. As negociadas são aquelas que a cada período se organizam e dependem das relações entre os atores; são políticas mais instáveis. As reguladas são “aquelas nas quais a legislação e a supervisão federais limitam a autonomia decisória dos governos

subnacionais, estabelecendo patamares de gasto e modalidades de execução das políticas” (ARRETCHE, 2010, P.603), políticas mais estáveis.

Ao analisar o estado e o sistema político brasileiro, o federalismo, Arretche (2010) verificou que o país possui uma das políticas mais descentralizadas do mundo e notou que a escolha deste sistema não leva em conta duas dimensões fundamentais: “o papel das desigualdades regionais na escolha da fórmula federativa adotada no Brasil bem como a importância das relações entre a União e os governos subnacionais sobre seu funcionamento” (ARRETCHE, 2010, p.588).

A autora nos diz que, nos estados federativos, há uma propensão intrínseca de existir “divergência de políticas entre jurisdições” (ARRETCHE, 2010, p.590). A centralização das políticas públicas na união seria, portanto uma maneira de conter a desigualdade territorial. A partir desta perspectiva, o federalismo centralizado é mais democrático.

Entretanto, para a autora o federalismo tem produzido a redução das desigualdades sociais, uma vez que se prioriza investimentos em setores como saúde e educação beneficiando os mais pobres. Tal fato seria, de acordo com ela, efeito da gestão da união que mantém um papel centralizado na implementação de diversas políticas públicas (Arretche, 2010, p.609).

1.2 Modelos de análise de políticas públicas

Capella (2006) considera dois modelos teóricos complementares relativos à formulação de políticas públicas. Um deles é o modelo denominado *Multiple Streams*, o qual pressupõe que as políticas públicas formam um conjunto que contém quatro processos: “o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas; a consideração das alternativas para a formulação de políticas públicas, a partir das quais as escolhas serão realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente , a implementação da decisão” (CAPELLA, 2006, p.25).

Este modelo determina o momento de mudança na agenda a partir da convergência de três fluxos: “problemas (problems); soluções ou alternativas (*policies*); e política (*potities*)” (idem, p.26); sendo o problema, uma questão que fora ampliada a ponto de se tornar algo que

demande uma ação por parte do ator(es) responsável ou responsáveis pelo processo de implementação das políticas. Ademais, o problema é uma construção social e parte fundamental na estratégia política.

“Grupos de pressão, a opinião pública, as pressões do legislativo e das agências administrativas, os movimentos sociais, o processo eleitoral, entre outros fatores, determinam o clima político para a mudança da agenda governamental, podendo tanto favorecer uma mudança, como restringi-la” (idem, p.29-30). No momento em que as janelas se encontram abertas, as alterações na agenda ocorrem pela união dos três fluxos. Essas janelas podem ser traduzidas como “oportunidade de mudança”(idem, p.30).

Vários atores participam do processo de definição da agenda e elaboração de políticas públicas. Estes podem exercer grande influência sobre a agenda política ou serem os geradores de ideias que serão postas em circulação. O mais forte deles seria o presidente, por ser aquele que detém os recursos institucionais, organizacionais e de concentração da atenção pública; contudo, não podem definir os efeitos de uma política.

A comunidade acadêmica também desempenha papel importante na agenda governamental, atuando principalmente na “elaboração de alternativas [...]” que “são disseminadas entre os atores influentes no processo de *agenda-setting*” (CAPELLA, 2006, p. 35).

Assim, temos que alguns atores são mais influentes nos processos relativos aos problemas e política e outros naqueles referentes à escolha de alternativas e agenda de decisão.

Já no modelo de *multiple streams* ou múltiplos fluxos proposto por Kingdon (2003), a forma como as questões chegam à agenda são mais importantes que prever a agenda.

O modelo de equilíbrio pontuado proposto por Baumgartner e Jones procura explicar “períodos de estabilidade e mudanças rápidas no processo de formulação de políticas públicas.” (KINGDON, 2006, p.39).

O modelo do equilíbrio pontuado opera por meio de “períodos longos de estabilidade, em que as mudanças se processam de forma lenta, incremental e linear, são interrompidos por momentos de rápida mudança (punctuations).” (KINGDON, 2006, p.39)

O modelo também trabalha com a ideia de subsistemas políticos que são agentes governamentais com autoridade invertida pelos governos para trabalhar com os mais diversos temas políticos, com a “forma como uma política é compreendida e discutida”, formando sua imagem; esta imagem exerce papel central na definição de problemas e seleção de soluções no modelo. A criação dela é uma estratégia na mobilização a atenção do macrossistema em torno de uma questão. Estes macrossistemas caracterizam-se por intensas e rápidas mudanças, diversos entendimentos sobre uma mesma política e *feedback* positivo.(Kingdon, 2006)

2. POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO

Este capítulo traz contribuições específicas das políticas públicas setoriais, mais especificamente, na área da educação. Que se constitui em objeto fundamental de análise deste trabalho. As reflexões que se seguem foram retiradas do trabalho de Fonseca (2009).

As políticas públicas em educação pressupõem: a tensão entre o desenvolvimento nacional e a economia mundial; com os movimentos pedagógicos e metodológicos além das demandas da sociedade organizada, especificamente as que partem dos educadores.

Fonseca (2009) define a função social da educação de qualidade como aquela que “se realiza na medida em que logre preparar os indivíduos para o exercício da ética profissional e da cidadania”. (idem, p.154). Mas também procura educá-lo de modo a apreender o mundo de modo pragmático em que o indivíduo se alinhe a um *modus vivendi* que os insira na dinâmica de mercado.

A autora defende que os pesquisadores que advogam a escola em sua função equalizadora pensam nesta como direito individual; outros a consideram do ponto de vista de políticas de governo voltadas para o sistema e ainda há aqueles que à veem tendo como ponto de partida da rotina das escolas e universidades. Estas representações não se anulam, mas antes são formas de compreender a qualidade escolar tomada por diversos aspectos. Os elementos qualidade e educação como direito serão retomados posteriormente.

Entende-se que a educação não é reflexo de planos do governo, haja vista que estas estão atreladas às políticas educacionais que apresentam caráter dinâmico, e que estão vinculadas aos fatores externos ao governo; ademais dependem da agenda.

Têm-se na promulgação da primeira lei de diretrizes e bases da educação em 1961 e na implementação dos primeiros planos educacionais, da mesma época, um marco na política educacional brasileira. Um processo que começou a ser construído em 1930 com os pioneiros da educação; intelectuais interessados em uma nova proposta de educação.

Com o Estado Novo, as mudanças requeridas pela sociedade organizada, principalmente educadores, não foram atendidas ou sofreram recuo; uma vez que por afinidade ideológica o governo apoiava e era apoiado por setores mais conservadores da sociedade.

A educação para o Estado Novo teria como atribuição principal formar para o trabalho em que dentro de um mesmo sistema se diferenciava a formação dada às elites e outra à classe trabalhadora e mulheres. Essa educação se constitui primeiramente como projeto e permeou o ensino por muitos anos.

Imbuída de valores religiosos, ao mesmo tempo em que o país iniciava sua industrialização, a qualidade da educação pública sofreu influências desta conjuntura.

Fonseca (2009) continua a nos relatar que no governo de Jucelino Kubitschek a atenção dada à educação no programa de metas foi no sentido de preparar mão de obra técnica para as incipientes indústrias de base. A educação articulada à economia constituiu tema internacional e a recomendação era de que a educação fosse incluída no plano econômico. Nessa época surgiu a teoria do capital humano. Tema que será discutido posteriormente.

Durante os governos democráticos de Kubitschek e Goulart, educadores voltaram a debater suas ideias nos fóruns nacionais. Os intelectuais congregados no Instituto superior de Estudos Brasileiros (ISEB) apresentaram-se contrários às recomendações dos fóruns internacionais, por acreditarem que as metas internacionais não cabiam nas condições socioeconômicas do país, além de serem um prejuízo à formação política de nossos jovens.

O plano de 1962 de Anísio Teixeira trouxe entre outros elementos, a ideia derivada dos pioneiros, que “a oferta educacional seria balizada pela demanda social coletiva, constituída pela soma de todas as demandas individuais, e que levassem em conta as condições econômicas, políticas e culturais do país”. (BRASIL/MEC, 1963, p. 159).

Com o governo militar, o plano 1963-1965 foi revisto com a finalidade de adaptar a realidade brasileira, na forma como o governo a imaginara.

As décadas de 70 e 80 no que se refere às políticas educacionais constituíram um período governado por decretos e reformas. Em particular na década de 80, as agências internacionais de auxílio técnico e financiamento, como o banco mundial, exerceram função decisiva na agenda política educacional no Brasil.

O sistema educacional dos anos 70 adotaram o princípio da administração por objetivos implementado na máquina administrativa. Tal instrumento tinha por foco “o desenvolvimento de recursos físicos, materiais e humanos” (BRASIL, 1971, p.160), constituindo um sistema uniforme. Assim, foi sob essa ótica que se erigiu o “I plano setorial de educação” (BRASIL/MEC, 1971, p.160)

A qualidade educacional definia-se pelo objetivo de “formar um cidadão capaz de participar eficazmente das atividades produtivas da nação”. Para tanto, “o saber que a escola democrática transmitirá terá de ser um saber das coisas e não um saber sobre as coisas, com que se contenta a escola tradicional” (Brasil/MEC, 1971, p. 15-16). Com essa proposta, o I Plano Setorial consolidou as teorizações do capital humano e do enfoque de mão-de-obra como bases doutrinárias para a educação brasileira” (FONSECA, 2009, p. 161)

O Segundo Plano Setorial não foi modificado do ponto de vista ideológico, este sofreu um acréscimo denominado política nacional de educação integrada, que motivada pelos projetos financiados pelo banco mundial tinha um caráter bastante vinculado ao pragmatismo econômico, visando corrigir distorções sociais.

O terceiro plano setorial para 1980-1985 influenciado pela atmosfera democrática quando ao fim da ditadura militar foi elaborado de forma participativa reunindo diversos setores da sociedade. No que diz respeito ao ensino, as escolas mais pobres deveria garantir a educação para o trabalho de forma antecipada. Assim foi ofertada “a política discriminatória do Estado Novo” (BRASIL, 1976, p. 163)

Já no I Plano de Desenvolvimento da nova república (BRASIL, 1986-1989, p.164)) a política setorial em educação trazia a vinculação do MEC com os projetos geridos com capital internacional em que a criação de processos avaliativos se fez presente. Tal proposta vislumbrava a possibilidade de estender o sistema à todo nível de educação.

No governo Collor de Melo (1990), a educação se tornou peça fundamental para construção da cidadania como também para atender as demandas da modernidade. No plano

da qualidade, houve a preocupação no investimento de recursos educacionais de caráter humano e material.

Sob o véu de modernidade, a educação do governo Collor veio para consolidar “a hegemonia política do neoliberalismo, com suas estratégias de Estados mínimo, controlado por sistemas nacionais de avaliação e de fiscalização, além da desideologização do debate educacional” (BRASIL/MECa, 1990, p. 167)

Do ponto de vista ideológico, o plano educacional do governo Collor retomou a formação profissional voltada para o mercado de trabalho. Contraditoriamente, no sentido social, a educação deveria fomentar a manifestação do pensamento crítico.

Em 1990, como produto da conferência Internacional de Jontien, o ministério da educação redigiu o plano decenal de educação para todos. Que sob orientação da Organização das Nações Unidas para a Educação e a Cultura (UNESCO) a partir de uma pseudo democracia e seu caráter autônomo deu diretrizes e buscou cumprir metas quantitativas.

Desta maneira, no governo Itamar vemos a cristalização dos processos avaliativos que se tornaram peça chave para aferição da qualidade em educação e que procurou se adequar aos padrões estabelecidos por órgãos internacionais de financiamento.

Como Fonseca (2009) demonstra, a relação educação, economia e contexto social é uma constante ao longo da história. Na década de 90 não foi diferente; assim, à reestruturação da economia mundial e as necessidades criadas pelas novas tecnologias articuladas com as reformas educacionais de modo a atender as exigências do novo cenário, passando pela revisão curricular à forma de administração do sistema.

No período que abrangeu os anos 2003 à 2007 a agenda do governo girou em torno da justiça social como marco doutrinário, no mais manteve o projeto educacional do governo anterior.

3. REGULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO – O PAPEL DO ESTADO

Este capítulo traz a regulação das políticas públicas, mais precisamente a regulação das políticas públicas em educação como modo de aprofundar o debate sobre administração e equilíbrio do sistema educacional.

A despeito da descrição de algumas características particulares ao sistema educacional português, o texto de Barroso (2005) traz contribuições importantes para compreender os processos relativos à regulação em educação e as políticas públicas coordenadas na área.

As reformas e reestruturação do Estado empreendidos a partir dos anos 80, foram objeto de intensos debates e constituem o cerne das “medidas políticas e legislativas, muito diversas, que afectaram a administração pública em geral e, consequentemente, a educação” (p.726)

Com as medidas tomadas institui-se na escola uma educação de orientação mercadológica e uma alteração nos modos de intervenção, ou nas palavras de BARROSO “regulação dos poderes públicos no sistema escolar”. Essa regulação seria uma nova forma de intervenção estatal ligadas à uma “proposta de “modernização” da administração pública, mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação de eficiência e eficácia dos resultados” (2005, p.726).

Por regulação se entende, a partir dos apontamentos de Barroso, um processo social de produção de “regras do jogo” (Maroy & Dupriez, p.76 apud BARROSO, 2005, p.730) permitindo resolver problemas de interdependência e de coordenação.

O significado de regulação fora modificado, sofreu acréscimos com a elaboração da teoria dos sistemas, em que esta forma de intervenção estatal é vista como elemento fundamental “para manutenção do equilíbrio de qualquer sistema” (idem, p. 728).

Em se mantendo o equilíbrio dos sistemas físicos ou social, por meio dos órgãos de controle, estes irão “identificar as perturbações, analisar e tratar as informações relativas a um estado de desequilíbrio e transmitir um conjunto de ordens coerentes a um ou vários dos seus órgãos executores”. (idem, p. 728)

Em referência a Bauby, (BARROSO, 2002, p.15) relembra a aproximação dos sistemas sociais com a regulação e definem o termo como interações entre os interesses particulares de indivíduos em um grupo e em coletivos.

Retomando os escritos de Reynaud (1997), BARROSO, (2002) identifica três níveis de regulação que se articulam entre si. São eles: Regulação institucional, normativa e de controle; em que uma instância superior com certa autoridade sob um determinado grupo controle as dimensões de coordenação, controle e influência. Há também a regulação situacional, ativa e autônoma; aqui existe uma pluralidade de fontes, de finalidades e modalidades de regulação, em função da diversidade dos atores envolvidos, das suas posições dos seus interesses e estratégias. E por fim, a regulação conjunta. A que resulta da interação entre a regulação de controle e a autônoma tendo em vista a produção de regras comuns.

A regulação não assegura um equilíbrio social ótimo, embora as ciências sociais procurem nas teorias não conflitantes um ajustamento entre os indivíduos envolvidos e o processo de regulação. Esse nos estudos sobre políticas educacionais ao redor do globo, adquiri diversas funções de acordo com o contexto local. Naqueles relativos aos Estados de economia mais avançada, o governo assume um controle distanciado de avaliação e monitoria dos processos por ele engendrados.

Há também a associação do termo regulação com o seu oposto, que se apresenta cindido em relação às representações mais tradicionais, comum nos países de caráter conservador neoliberal, onde há “substituição parcial da regulação estatal por uma regulação de iniciativa privada através da criação de quase-mercados educacionais”. (BARROSO, 2002, p.732-733).

Não se trata, de acordo com as observações de Barroso, de uma privatização dos bens e serviço do Estado, mas de um processo de intervenção constante nos mercados, com seu uso por parte dos governos.

A regulação faz parte de qualquer sistema, confere estabilidade, lógica e transformação do mesmo. Produz regras que direcionam o funcionamento do sistema e o ajuste /reajuste das mais diversas ações dos indivíduos em função dessas regras.

Num sistema social complexo (BARROSO, 2002, p.733), o educacional no caso em questão, onde há uma diversidade de elementos interagindo, de finalidades e modalidades de regulação em função dos envolvidos com suas posições, interesses e estratégias. A regulação do sistema educativo é vista como um processo composto que provem de uma regulação das regulações (idem, p.734).

O sistema público de ensino é regulado não apenas pelo Estado, mas pelos diversos agentes que compõem a sociedade. A impossibilidade de um sistema nacional de ensino, de acordo com a análise empreendida por Barroso (2013), se dá pela variedade de processos de regulação.

“Como é evidente, a multiplicidade de processos de regulação e a sua difícil compatibilização tornam não só problemática as próprias noções de “equilíbrio” e “coerência”, intrínsecas a qualquer sistema, como põem em causa a própria possibilidade de existência de “um sistema nacional” de ensino”. (idem, p.735)

“As políticas actuais caracterizam-se por uma oposição a este modelo burocrático-profissional. Estes modelos organizam-se em torno de dois referenciais principais: o do “Estado avaliador” e o do “quase mercado”. (BARROSO, 2002, p.737). As políticas educacionais mais atuais são antagônicas ao modelo burocrático-profissional, este se articula a partir de dois pontos de referência que traz como elementos o Estado avaliador e o também denominado por Barroso de quase mercado.

Ainda que os caminhos de certas políticas confluem, não quer dizer que estas sejam completamente semelhantes, dado que, as políticas dizem respeito aos modelos de maneiras e com grandezas distintas e por que possuem pontos de partidas diversos.

As convergências quanto às trajetórias políticas não implicam necessariamente em políticas totalmente idênticas, dado que, por um lado “as políticas se referem a estes modelos

em proporções diferentes” e por outro “estas políticas se desenvolvem a partir de contextos de partida diferentes.” (Idem, p. 737)

Estas convergências resultam de diversos factores, em particular: o desenvolvimento da globalização económica e do pós-fordismo; crise da legitimidade e da racionalidade do Estado Providência e emergência de referenciais políticos neoliberais; procura crescente por parte de diferentes grupos sociais de percursos educativos individualizados e de possibilidade de escolha para a escolarização dos seus filhos; contaminação e externalização das políticas nacionais. (AFONSO, 2003; cit. por BARROSO, 2003c, p.737-738)

As discordâncias são relativas ao contexto inicial de cada local, à fusão de novas formas de regulação com o momento vivido, ao percurso de acomodação das vias legais e às formas de raciocinar políticas educacionais. (Idem, p.738)

Em pesquisas feitas em alguns países europeus com posterior confrontação dos dados, foi possível observar que os novos modelos de regulação das políticas em educação afluem entre si. Em Portugal e na França, ainda há menção de uma escola pública tradicional que ajuda preservar na estrutura do poder estatal. Conclui-se que mesmo com particularidades relativas aos sistemas educacionais e formas de coordená-las diversificadas,

os cinco países estudados tiveram, até à década de 80 do século passado, um modelo de regulação das políticas educativas comum. Esse modelo, designado por burocrático-profissional, baseava-se numa “aliança” entre o Estado e os professores, combinado uma regulação “estatal, burocrática e administrativa” com uma regulação “profissional, corporativa e pedagógica” (BARROSO, 2005, p.736-737, grifos do autor)

Nos cinco países europeus estudados, os relatórios conclusivos indicaram que as políticas educacionais, de maneira geral, se inspiraram em modelos pós-burocráticos, mais especificamente no “Estado avaliador” (BARROSO, 2005, p.740). Apenas variando o “grau de intensidade das políticas postas em prática e dosagem entre os diversos modelos.” (idem, p.740)

A Inglaterra é o exemplo maior de uma política de formação de “quase-mercado” (idem, p.740) educacional. Em que um controle central e a lógica de mercado prevalecem

sobre a interferência dos governos locais. Em outros países prevalecem “uma política oficial que privilegia a “modernização” da administração escolar sem pôr em causa os valores da igualdade de oportunidades” (idem, p. 740). Assim, fica claro que as políticas neoliberais encontram portas abertas baseadas em falhas do poder público para fincar raízes sobre as demandas da escola pública.

Fukuyama (2004) relata que o século XX foi marcado por polêmicas em torno da qualidade, poder, dimensão e área de ação do Estado. Que se iniciou sob a égide do liberalismo até culminar, a partir dos anos 80, em políticas denominadas neoliberais, caracterizadas pela “redução do papel do Estado e a criação de mercados, ou quase-mercados, nos sectores tradicionalmente públicos – saúde, educação, transporte etc.” (FUKUYAMA, 2004, p.741) que ademais, sofreram influências de programas concebidos e dirigidos por organismos internacionais.

Porém na atualidade, Barroso (2005) nota que as teses neoliberais mais radicais estão passando por recuo e propostas que buscam a estabilidade entre o Estado e o mercado estão surgindo de maneira híbrida que busca formas que interajam a influência sócio-comunitária e a gestão pública.

Na educação, o reflexo do neoliberalismo se fez sentir nas variadas reformas estruturais que visavam reduzir o poder de interferência estatal e em falas que problematizavam o serviço público do Estado e de incentivo do mercado, em que a globalização econômica, os conceitos de competição, concorrência, excelência etc. e a implantação de modelos de gestão empresarial sobre o serviço público se constituíram em elementos chave do processo. (BARROSO, 2005, p. 741)

O que vemos então não são simplesmente formas de gestão diversificadas, mas concepções distintas também; pois para o mercado o serviço não é público; o neoliberalismo vê nos indivíduos clientes dispostos a consumir mercadorias e serviços, que são ofertados de maneira desigual.

“O objetivo central já não é adequar a educação e o emprego, mas articular o “mercado da educação” com o “mercado de emprego”, nem que para isso seja necessário criar um “mercado dos excluídos” (GLASSMAN cit. por BARROSO, 2005, p. 742.)

Neste contexto, o financiamento não é mais elemento passível de ser planejado pelo Estado e termina por ser entregue à incerteza do mercado. E mais urgente que isso, a

educação, como conjunto de valores e conhecimento, adquirem status de competitividade ao invés de ser um legado a ser transmitido para as futuras gerações.

Após o primeiro contato e o entusiasmo com o neoliberalismo, a comissão das comunidades europeias iniciou um debate procurando estabelecer as bases e código de regulação o que se denominou “serviços de interesse geral” esses serviços eram de “interesse econômico e não econômico (energia, serviços postais, transportes e telecomunicações, saúde, educação, serviços sociais (BARROSO, 2005, p. 743); em que a função principal do Estado diante da “economia de mercado” (idem, p.744) foi posta em questão. Com a finalidade de delimitar o campo de ação dos governos. Tal política foi defendida mesmo por aqueles que eram defensores ferrenhos (ortodoxos) do Consenso de Washington.

Francis Fukuyama (2004, p.23 referido em BARROSO, 2005, p.) ressaltou que essa má interpretação do papel do Estado na economia neoliberal trouxe como resultado o fracasso da reforma econômica liberal; e a situação em muitos países piorou, pois o neoliberalismo não conseguiu dar conta de suas promessas.

A justiça social e os direitos usufruídos em educação, que ocorrem para o exercício da cidadania pressentem de um novo sistema, algo entre o Estado e o mercado segundo Whity (2002, p.20 referido em BARROSO, 2005, p.).

A “recomposição das relações entre Estados e mercado, no que se refere ao fornecimento e financiamento dos serviços públicos” (idem, p.745) nos coloca a imprescindível questão de não esquecer as teorias e estratégias. Para pensar a escola não como uma fatia do mercado, mas como um *projecto* de sociedade (Rui Canário, 2002, p.150 em BARROSO, 2005, p. 745), espaço em que se problematiza o futuro sem considerá-lo como já determinado.

Apesar das formas de regulação e dos diversos status dos indivíduos envolvidos; há que se compreender a educação como parte de um “*projecto* político nacional” (idem p.745) em que os valores relativos à equidade e bem comum devem ser divulgados e resguardados.

Entre esses princípios quero destacar: a universalidade do acesso, a igualdade de oportunidades e a continuidade dos percursos escolares. Estes princípios obrigam a que escola seja sábia para educar (permitindo a emancipação pelo saber), recta para integrar as crianças e os jovens na vida social (por meio da

partilha de uma cultura comum) e justa (participando na função social de distribuição de competências). (BARROSO, 2005, p. 745)

Os princípios citados acima não encontraram correspondência “nas formas de organização, no currículo e nos métodos pedagógicos, em que assenta a escola de massas” (idem, p.746). Todavia, a crise da escola “não deve servir para negar a validade dos seus princípios” (idem, p.746) tampouco o ideal a que dela faz parte ou ainda se deva recorrer ao modelo de mercado (p.746) como forma de se atingir a regulação.

Se por um lado o mercado não entende que há indivíduos que necessitam de recursos variados, inclusive tempo para obterem sucesso no percurso escolar. Por outro, o Estado nas suas atribuições sociais, não deve tomar para si o papel de acolher sob as mais diversas políticas, o contingente de marginalizados.

Barroso (2005) defende que no atual momento de crise do Estado providência, é *mister* solidificar os pilares da escola e o caráter diante do discurso neoliberal de que o serviço público constitui o princípio dos infortúnios da educação, a tal ponto que a privatização seria a melhor opção.

Ademais, Barroso (2005) advoga que o fim do modelo burocrático profissional de regulação, que serviu de esteio para a multiplicação das escolas públicas em outros tempos, faz com que seja preciso buscar modos alternativos de organização do trabalho pedagógico, de regulação e intercessão que possam: fazer da escola um lugar de solução em grupo a partir de uma recente ideia de cidadania e que o Estado “continue a assegurar, como lhe compete, a “manutenção da escola num espaço de justificação política” (DEROUT, 2003, p.746), sem que isso signifique ser o Estado o detentor único da legitimidade dessa justificação”.

A defesa da escola pública passa por uma atitude de não referendar uma aparente neutralidade quanto à adoção da doutrina mercadológica na educação e pela regulação e delimitação das políticas educacionais num processo de elaboração de grupo realizados em clima de igualdade e justiça social para todos.

Para se respeitar a diversidade nas nações é preciso fortalecer as instâncias decisórias e para isso a sociedade deve ter bom aporte de conhecimento de forma que todos os cidadãos sejam completamente inseridos no sistema.

4. A CIDADANIA NA HISTÓRIA BRASILEIRA – DIREITOS E ALGUMAS APROXIMAÇÕES COM A EDUCAÇÃO

Neste capítulo se discutirá a educação como direito, que garantirá ao indivíduo o exercício da cidadania. O usufruto desta depende também do estabelecimento da igualdade social e da democracia. As reflexões serão baseadas no trabalho de José Murilo de Carvalho (2013).

Ainda que a cidadania tenha sido deturpada na acepção do termo. Porque como dizia Carvalho (2013) cidadania virou gente, a tentativa de reconstruí-la em vinculação direta com a democracia e os direitos básicos: civis, políticos e sociais tem ocorrido; levando em conta a complexidade deste termo que foi elaborado ao longo da história. A cidadania também parte do princípio da equidade de todas as pessoas diante da lei.

Para viver a plenitude da cidadania é preciso usufruir de todos os direitos acima citados. Ainda nas palavras de (Carvalho 2012, p.9) “São eles que garantem as relações civilizadas entre as pessoas e a própria existência da sociedade civil surgida com o desenvolvimento do capitalismo. Sua pedra de toque é a liberdade individual”. Eles que irão defender a convivência social, a participação na política e o usufruto da riqueza nacional.

Daí pode-se afirmar, por conseguinte, que onde a educação é falha, a cidadania tem dificuldades para se desenvolver. Assim, os países em que mais houve consciência de seus direitos e luta em prol deles por parte da sociedade, a cidadania se desenvolveu de forma mais aligeirada. Ao mencionar Marshall citado por (CARVALHO 2013, p.10) nos expõe que a

educação popular é um direito social que traz consigo a ideia de pré requisito para a expansão dos outros direitos.

Outro componente importante para análise da cidadania é a relação das pessoas com o Estado-nação, conceito que data da Revolução Francesa. Desta maneira, a cidadania na forma como conhecemos, os indivíduos devem lealdade ao Estado e uma relação de reconhecimento com a sua nação, assim: “A maneira como se formaram os Estados-nação condiciona assim a construção da cidadania” (CARVALHO, 2013, p.12).

A história dos aspectos políticos e sociais no Brasil mostram que os direitos políticos vieram antes dos demais, com a independência do Brasil, ainda que nem toda população fosse votante e passou por um recuo que durou bastante tempo; sendo retomado com a proclamação da república.

O Estado que negou direitos civis a toda população, por ocasião da escravidão, e que esteve atrelado ao poder privado e às elites rurais não conseguiu garantir plenamente a cidadania.

Outro fator social que se constituiu em grande barreira ao exercício da plena cidadania foi o coronelismo. Que de alguma maneira, ainda hoje, influencia os direitos civis e políticos. Uma vez que a participação política e a vida em sociedade foi e é prejudicada.

Com a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 1919 e a entrada do país no órgão, alguns poucos, avanços na legislação social foram experimentados.

Se o povo não se manifestava nas eleições ou nos grandes momentos políticos encontrava outras formas de manifestar desagravo. Muitas revoltas foram iniciadas e levadas a cabo por conta de valores, ainda que não bem expressos. Assim a característica geral dos movimentos durante a primeira república, foram muito mais de reação, ao que se imaginava com o direito dos cidadãos, do que propositivos. Houve até o início desta ausência de uma identidade nacional. O Brasil era para grande parte da população uma realidade abstrata.

A partir de 1930 os direitos sociais usufruiu de grandes avanços, mesmo durante a ditadura militar, ao passo que os direitos políticos foram prejudicados devido ao revezamento das formas de poder: democracia e ditadura. Os direitos civis existiam, mas de forma débil e na ditadura, estes foram cerceados.

A escola também passava por transformações importantes na década de 1930.

A influência maior veio dos Estados Unidos, sobretudo do filósofo John Dewey. As propostas dos defensores da Escola Nova, entre os quais se salientavam Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo e Lourenço Filho, tinham um lado de pura adaptação do ensino ao mundo industrial, que se tornava cada vez mais dominador. O ensino devia ser mais técnico e menos acadêmico. Mas tinham também um lado democrático, na medida em que apontavam a educação elementar como um direito de todos e como parte essencial de uma sociedade industrial e igualitária. Num país de analfabetos, tal pregação apontava para um problema central na formação dos cidadãos. (CARVALHO, 2013, p.92-93)

Todas as reformas eram orientadas para crítica ao federalismo oligárquico que era mantido pela elite, ainda bastante rural.

A forma de condução política iniciada com o Estado Novo, fruto do golpe de 37, trouxe a repressão aliada ao paternalismo, tal contexto de desenvolvimento do Estado Novo permitiu, apesar de tudo, avanços em direitos sociais; em especial aqueles que dizem respeito à legislação trabalhista e previdenciária, sob influência do positivismo ortodoxo. Tivemos neste momento uma cidadania bastante restrita pelas limitações próprias de tal política.

Durante o governo de Kubitschek o Estado aceitou o investimento do capital estrangeiro para alavancar a industrialização.

O Estado investiu pesadamente em obras de infraestrutura, sobretudo estradas e energia elétrica. Ao mesmo tempo, tentou atrair o capital privado, nacional e estrangeiro, para promover a industrialização do país. O êxito mais espetacular foi o da indústria automobilística, que as grandes multinacionais implantaram beneficiando-se dos incentivos governamentais. (CARVALHO, 2013, p.132- 133)

Os governos de Jânio Quadros e João Goulart foram bastante ousados, a medida que a aproximação com a esquerda trouxe medidas polêmicas. Foi em meio a elas que os movimentos empreendidos em todo país levaram à ditadura militar em 1964.

Diante da evolução dos partidos e dessas informações sobre o eleitorado, fica a pergunta: por que, afinal, a democracia foi a pique em 1964, se havia condições tão favoráveis a sua consolidação? As respostas podem estar na falta de convicção democrática das elites, tanto de esquerda como de direita. Os dois lados se envolveram em uma corrida pelo controle do governo que deixava de lado a prática da democracia representativa. (CARVALHO, 2013, p.150)

Assim, tanto para a esquerda quanto para a direita, a democracia era apenas um meio e não um fim.

Sob a ótica da cidadania, os governos militares limitaram de maneira geral, os direitos políticos e civis e ampliaram direitos sociais, como a previdência social e habitação.

Com a ditadura militar vieram problemas econômicos constantes, que nos primeiros anos dos governos democráticos ainda não haviam sido debelados. E os problemas sociais na área da educação, principalmente, como também na saúde e saneamento persistiram.

As desigualdades sociais, de caráter racial e regional constituíram os grandes entraves para a expansão de direitos sociais, desde o período colonial.

Os direitos civis ainda são os mais prejudicados no que dizem respeito a informação recebida sobre eles, seu alcance e a segurança que os mesmos dão aos seus possuidores. Assim, quanto mais educado for o indivíduo, mais saberá como garantir seus direitos e mais se agremiará em órgãos de classe e/ou políticos; segundo dados aferidos por Carvalho (2013).

Quando falamos do usufruto dos direitos civis relacionados à educação popular, logo vemos que alguns se beneficiam mais que outros. Carvalho (2013) já nos expõe que os direitos civis atingem as classes de formas diferentes, criando cidadãos de primeira, segunda e terceira classes.

Vê-se que após a ditadura, os governos democráticos não deram conta de resolver imediatamente os problemas relativos à pobreza e desigualdade. Assim, houve perda na crença da democracia política como capaz de resolver estes e outros problemas.

Atualmente a relação com o Estado e a sociedade tem mudado

Experiências recentes sugerem otimismo ao apontarem na direção da colaboração entre sociedade e Estado que não fogem totalmente à tradição, mas a reorientam na direção sugerida. A primeira tem origem na sociedade. Trata-se do surgimento das organizações não governamentais que, sem serem parte do governo, desenvolvem atividades de interesse público... Essa aproximação não contém o vício da “estadania” e as limitações do corporativismo porque democratiza o Estado. A outra mudança tem origem do lado do governo... A parceria aqui se dá com associações de moradores e com organizações não governamentais. Essa aproximação não tem os vícios do paternalismo e do clientelismo porque mobiliza e o cidadão (CARVALHO, 2013, p.227-228)

Por fim, Carvalho (2013) nos traz algumas palavras do patriarca da independência, dignas de serem lembradas neste trabalho:

José Bonifácio afirmou, em representação enviada à Assembleia constituinte de 1823, que a escravidão era um câncer que corroía nossa vida cívica e impedia a construção da nação. A desigualdade é a escravidão de hoje, o novo câncer que impede a constituição de uma sociedade democrática. A escravidão foi abolida 65 anos após a advertência de José Bonifácio. A precária democracia de hoje não sobreviveria a espera tão longa para extirpar o câncer da desigualdade (CARVALHO, 2013, p.229)

5. AFINAL, PARA QUE EDUCAR? : EDUCAÇÃO, UM CONTRASENTO DE UM DISCURSO.

Neste derradeiro capítulo procurar-se-á examinar o contexto social e econômico em que se desenvolveu a ideologia da educação para o trabalho, com seus termos, concepções; assim como em que medida as políticas públicas em educação contribuem para este pensamento.

De acordo com Oliveira (2000), após a segunda guerra mundial o desenvolvimento técnico industrial e a educação passaram a se relacionar intimamente no Brasil.

Foi nesse contexto que passou a se desenvolver a ideologia do nacional desenvolvimentismo, em que a presença do Estado se fez forte e fundamental no papel de colocar em ação políticas públicas em diversas áreas; todas elas voltadas para o “desenvolvimento econômico eficiente” (OLIVEIRA, 2000, p.195). Os desdobramentos de tal política culminaram em diversas teorias que evocavam a intensa planificação e intervenção do Estado com vistas a atingir um patamar de excelência mundialmente requerido.

Para o presente trabalho é fundamental levar em conta a nova configuração do capital, que atualmente se apresenta sob a forma do capitalismo tardio com universalização da “fragmentação e exclusão das maiorias”, (FRIGOTTO, 2005, p.72) bem como o convencimento dos indivíduos de que a exclusão econômica e social são culpa do próprio indivíduo, sendo a alienação do trabalho oriunda deste capitalismo tardio.

A Constituição Federal do Brasil defini a educação como: “direito de todos e dever do Estado e da família” que deverá ser; “Art. 205 promovida e incentivada com a colaboração da

sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.” (BRASIL, 1988, p.223)

Já os Parâmetros Curriculares Nacionais nos dizem a respeito da educação que:

Não basta visar à capacitação dos estudantes para futuras habilitações em termos das especializações tradicionais, mas antes trata-se de ter em vista a formação dos estudantes em termos de sua capacitação para a aquisição e o desenvolvimento de novas competências, em função de novos saberes que se produzem e demandam um novo tipo de profissional, preparado para poder lidar com novas tecnologias e linguagens, capaz de responder a novos ritmos e processos. Essas novas relações entre conhecimento e trabalho exigem capacidade de iniciativa e inovação e, mais do que nunca, “aprender a aprender”. Isso coloca novas demandas para a escola. A educação básica tem assim a função de garantir condições para que o aluno construa instrumentos que o capacitem para um processo de educação permanente (BRASIL, 2002 p.35-PCN, Introdução)

A partir do entendimento da função utilitarista que a educação assume diante das relações de trabalho pergunta-se: qual o papel da educação básica, frente à ideologia dominante e a forma como ela se faz presente no cotidiano escolar relacionada com a atividade laboral e os meios de produção?

Trata-se de uma temática presente na educação formal, caracterizada como aquela que pretende elevar as pessoas da condição de pobreza para classes sociais mais abastadas. Pois questiona primordialmente o porquê do processo educativo tal como está posto e nas condições em que está posto.

No trabalho descrito por Oliveira (2000), as décadas de 40 e 50 marcaram o auge do desenvolvimentismo no Brasil, momento político caracterizado pela identificação do subdesenvolvimento com a pobreza e a riqueza com o progresso.

Para a CEPAL as distintas economias que integram o sistema internacional se localizam em fases inferiores do mesmo processo, posicionadas dentro de um esquema dual: desenvolvimento e subdesenvolvimento. O subdesenvolvimento seria um estágio prévio ao desenvolvimento pleno, quando a economia em questão reuniria todas as condições para o desenvolvimento auto-sustentado. (OLIVEIRA, 2000, p.199).

Ao longo do nacional desenvolvimentismo a educação se apresentou como elemento chave que conduziria o país ao progresso e reduziria a pobreza; a qual deveria ser combatida intensamente pelo poder público para se evitar mais atrasos à nação. Ademais, o período fora caracterizado por fortes interferências do Estado na economia, originando políticas de bem-estar social que pretendiam fortificar as estruturas públicas.

Em meados dos anos 70, devido ao endividamento dos países menos desenvolvidos, os países de primeiro mundo, naquele contexto, passaram por uma crise do *welfarestate*, que também atingiu os países latino-americanos, levando o desenvolvimentismo ao fim.

Conforme aponta (COSTA, 1995, p.48) quando fala a respeito da crise do *welfarestate* e seu efeito:

As respostas para a crise consubstanciadas em políticas econômicas ortodoxas assumem preponderância cada vez maior. Acompanha este processo o avanço da corrente teórica posteriormente identificada como neoliberal – cujo prefixo neo vem do paradoxo entre a preconização de esvaziamento da esfera de ingerência do Estado sobre o mercado e a necessidade de que um Estado forte, altamente interventor, desencadeie tal processo.

Têm-se assim, de forma resumida, o cenário econômico e político que levou ao surgimento do neoliberalismo. Modelo econômico cuja influência na educação exerce bastante força ainda hoje, seja no discurso, nas práticas ou nas políticas educacionais.

O pensamento economicista oriundo do neo-reformismo educacional de caráter neoliberal trouxe a tona a teoria do capital humano, elaborada nos anos 60, Costa (1995) e Oliveira (2000).

A teoria do capital humano se origina do positivismo e do pensamento liberal clássico, conforme exposto por Dalila Andrade de Oliveira (2000). Tal teoria pretende expor a educação como “instrumento de distribuição de renda e equalização social” (OLIVEIRA, 2000 p. 223).

A partir deste pensamento, observar-se, que a propalada relação entre educação e trabalho deriva da teoria do capital humano em conjunto com o desenvolvimentismo e mais do que isso, esta aproximação corrobora a confiança no pleno emprego (Gentili, 2004, p.47).

A partir dos anos 90 o termo empregabilidade, que não deu conta de explicar a realidade, e sim a escamoteou, ganhou força e fez parte da base da constituição de políticas

que visavam “diminuir os riscos sociais” (Gentili, 2004 p.52) oriundos do desemprego. O referido conceito considera o indivíduo como agente causador do seu próprio desemprego, pois traz como argumento o não atendimento, por parte do trabalhador, das demandas geradas pelo mercado.

A empregabilidade “não significa, então, para o discurso dominante, garantia de integração, senão melhores condições de competição para sobreviver na luta pelos poucos empregos disponíveis: alguns sobreviverão, outros não” (GENTILI, 2004, p.54). Atualmente legitima a exclusão, uma vez que a economia não cresce na progressão esperada.

O termo tem relação direta não só com a formação profissional, mas também com o “capital cultural socialmente reconhecido, além de determinados significados ou dispositivos de diferenciação que entram em jogo nos processos de seleção e distribuição dos agentes econômicos” (GENTILI, 2004, p.55)

Neste contexto a escolarização é chamada a solucionar os problemas relativos ao aperfeiçoamento profissional. Mas como o desemprego é dado pelas condições que o capital impõe a ideia que o trabalhador é culpado pela falta de emprego, segundo Oliveira (2000) “contribui ainda mais para uma visão acrítica por parte do trabalhador em relação à precarização do trabalho, o que faz com que aceite trabalhar sob condições quaisquer, como forma de escapar ao desemprego”. (OLIVEIRA, 2000, p.226).

Essa educação concebida como “promessa integradora” (Gentili, 2004 p.50) solucionaria as dificuldades econômicas e sociais dos indivíduos e em última instância de toda sociedade à medida que as demandas de cada um fossem resolvidas. Então, em tese, teríamos o desenvolvimento de nações inteiras.

Pensar que a educação pode reduzir a desigualdade é partir do princípio do livre trânsito social entre as classes, que não se mantém. Pois para a economia a educação não é um direito de cada indivíduo, e sim um meio para se alcançar metas sociais.

Com a derrocada do modelo desenvolvimentista, o Estado assumiu o papel do Estado mínimo, que se concretiza na redução dos custos em que a qualidade é pensada a partir da relação custo/benefício e em que o Estado transfere sua responsabilidade cada vez mais para os indivíduos e entidades não governamentais. Assim, as políticas públicas relativas à educação se prendem demasiadamente às questões burocráticas e na prática educativa estão

cada vez mais vinculadas às teorias que pregam o desempenho individual sob a égide da meritocracia.

Importante observar a desvantagem da população mais pobre no que diz respeito ao capital cultural, uma vez que a herança cultural transmitida pela burguesia exerce influência fundamental no sucesso escolar, fato observado nos estudos apresentados por Bourdieu (2002).

A cultura da elite é tão próxima da cultura escolar que as crianças originárias de um meio pequeno burguês (ou, a fortiori, camponês e operário) não podem adquirir, senão penosamente, o que é herdado pelos filhos das classes cultivadas: o estilo, o bom-gosto, o talento, em síntese, essas atitudes e aptidões que só parecem naturais e naturalmente exigíveis dos membros da classe cultivada, porque constituem a “cultura” (no sentido empregado pelos etnólogos) dessa classe. (BOURDIEU, 2002, p.55)

Assim a pedagogia do “aprender a aprender” Duarte (2001), baseada na formação de competências por meio de situações fortalece e favorece o capital cultural da elite, numa visão que não se diferencia tanto assim das teorias construtivistas e interacionistas. Pois guarda relações bastante próximas a partir do momento que a atividade educativa só encontra validade quando é orientada pelos interesses dos educandos e o conhecimento historicamente produzido é subvalorizado, em nome de outro que é descoberto pelos alunos.

Tal educação está intensamente vinculada à concepção de formação de indivíduos para adaptação ao mundo competitivo com criatividade para superar as condições impostas pelo jogo capitalista.

Os PCNs trazem a repetência e a evasão como elementos derivados da disfunção da escola. Para os elaboradores do documento, parece claro que o mau desempenho dos alunos provinha de uma escola ruim e que não realizava bem seu trabalho. Foi assim, que a partir da conferência mundial de educação para todos realizada em Jomtien, na Tailândia e convocada pela UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial em 1990, se começou a pensar em um novo paradigma educacional; que teve na lei de diretrizes e bases da educação nacional sua concretização máxima e que entre outras coisas estabeleceu a educação básica como momento de “auto – realização, preparação para o trabalho e para o exercício consciente da cidadania”. (BRASIL, 2002, PCN, Introdução, p.14)

Neste capítulo ponho no centro do debate a preparação para o trabalho, que segundo o discurso vigente se apresenta como conjunto de conhecimentos necessário para fomentar o

espírito empreendedor, a inovação, consciência e competências profissionais e que preparem os alunos para um mercado cada vez mais globalizado.

Gentili (2004) alerta que neste mercado existe apenas a ilusão de ser incluído, pois a educação não atinge a todos e, como dito anteriormente a respeito do capital cultural, quando atinge, não é da mesma forma. Afinal, por mais que se mude a política educacional, o capital se mantém em suas características mais pujantes sob a realidade social: ausência de mobilidade, perpetuação do *status quo* por parte das instituições (neste caso, a escola), desintegração social, exclusão, baixa oferta de postos de emprego, trabalho precário, alienado, formas de exploração intensificadas e culpabilização dos indivíduos pelo fracasso causado a partir do próprio sistema.

O jornal A Folha de São Paulo trouxe em matéria no mês de maio de 2013 um debate atual em que a partir do índice de desenvolvimento da família (IDF) chegou-se a conclusão que os índices de desemprego e acesso a educação não sofreram mudanças significativas.

Esse índice pondera seis valores que a partir de notas definem o nível de pobreza dos indivíduos são eles: “vulnerabilidade da família, disponibilidade de recursos (renda), desenvolvimento infantil, condições habitacionais, acesso ao trabalho e acesso ao conhecimento”. A partir do índice, Magalhães (2013) expõem que a promessa governamental de se erradicar a pobreza está longe de ser cumprida, pois as grandezas relativas ao conhecimento e trabalho ainda deixam a desejar.

Os autores acreditam que o país vive algo próximo ao pleno emprego, muito embora os indicadores apontem ao contrário. Observou também que o Ministério do Desenvolvimento Social afirmou que avanços foram experimentados no trabalho e na educação e que o índice referido acima não dão conta de mensurá-los e sim fontes específicas de cada área.

Outra particularidade do índice se refere ao fato do acesso ao conhecimento ser monitorado entre os adultos e não em meio às crianças e adolescentes, que são aqueles a quem se pode monitorar o alcance do programa bolsa família.

A análise desse texto importa a partir do momento em que o tema educação e trabalho alcançam mais meios de comunicação, massificando o debate em que o desconhecimento dificilmente pode ser alegado por qualquer indivíduo.

A reflexão realizada neste capítulo é apenas uma possível que se pode realizar sobre as condições em que o trabalho se desenvolve no capitalismo recente. Para aprofundar a questão é preciso fazer como esclarece Frigotto (2005), buscar nas pesquisas os sujeitos, pensar na precarização do trabalho e produção de mão de obra excedente. Este tópico procurou contextualizar, ainda que brevemente, este pensamento às políticas relativas ao currículo, que sob inspiração dos documentos oficiais, pretendem superar essa condição do trabalho no contexto do neoliberalismo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pensar a educação brasileira frente às demandas sociais, políticas e econômicas é conceber esta primeiramente como direito; e conforme apontou (CURY, 2002, p. 246) “O direito à educação escolar é um desses espaços que não perderam e nem perderão sua atualidade”.

A educação de qualidade seria aquela que “se realiza na medida em que logre preparar os indivíduos para o exercício da ética profissional e da cidadania” (FONSECA, 2009, p.154), a este conceito se liga o pensamento de Carvalho (2003 p. 210) que nos diz que, quanto mais educado for o indivíduo, mais ele saberá como garantir seus direitos e se unirá a outros em organizações políticas.

Para que a educação se realize como direito, sendo ofertada com a devida qualidade a todos os cidadãos é preciso, conforme (RUI CANÁRIO, 2002, p. 150 cit. por CARVALHO, 2013, p. 745) “pensar a escola a partir de um projeto de sociedade” e, para isso precisamos aprender a pensar o contrário do que a “vulgata” economicista recomenda, ou seja, “pensar a partir não dos meios disponíveis, mas das finalidades a atingir” (idem, IBID., p.151), ou como recomenda Paulo Freire a “problematizar o futuro” sem o considerar como “inexorável”.

Deve-se deixar para trás a valorização de políticas dirigidas e financiadas por órgãos internacionais de fomento e investir em políticas públicas em educação que devam levar em conta as demandas da sociedade organizada e se dirijam para a educação das massas prioritariamente para emancipação do intelecto dos indivíduos.

A educação concebida como “promessa integradora” (Gentili, 2004, p.50) muito embora seja o desejo de todos que dela participam; soam como utopia. Pois às políticas

públicas em educação erigidas sob a ordem neoliberal são orientadas a partir do capital cultural próprio da elite.

Desta maneira, a formação das massas leva a adaptação ao mercado de modo que a garantia do emprego inexistente, em seu lugar, apenas a empregabilidade; que seria a possibilidade do trabalhador conseguir uma colocação mediante atendimento dos pré-requisitos para inserção no capitalismo.

Temos então todo um cenário político, econômico e social que determina a condução e elaboração das políticas públicas em educação. E se elas sofrem múltiplas influências (órgãos de financiamento, políticas sociais de governo), também influenciam as mais diversas áreas à medida que procura atender a formação para o mercado e participam na construção da cidadania por meio da conscientização dos direitos sociais, políticas e civis.

De tudo, é preciso que o Estado não abdique de seu papel de construtor de política pública e de regulador dessas. Assim a educação cumprirá “a função de garantir condições para que o aluno construa instrumentos que o capacitem para um processo de educação permanente”. (BRASIL, 2002 p.35 PCN, Introdução).

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?. **Dados**, 2010, vol.53, n°3. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/dados/v53n3/a03v53n3.pdf>> Acesso em 30 de ago 2013.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. In: **Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Especial - Out. 2005 725 Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a02.pdf%20.%20Acesso%20em%201> Acesso em 12 ago de 2013.

BOURDIEU, Pierre. A escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura. In NOGUEIRA, M. A. e CATANI, A. (orgs.) **Escritos de Educação**. Petrópolis, RJ. Vozes, 2002

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Contém as emendas constitucionais posteriores. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. SECRETARIA DA EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL. **Parâmetros Curriculares Nacionais**: introdução aos Parâmetros Curriculares Nacionais. 2 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000. 126 p.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **BIB- Revista brasileira de informação bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 61, 2006 p 25-52. Acesso em 14 de set. 2013.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho, 2a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

COSTA, Márcio da. A educação em tempos de conservadorismo. In GENTILI, Paulo (org.). **Pedagogia da exclusão**: crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UNB, 2009. p. 99-129.

DUARTE, Newton (2001). As pedagogias do 'aprender a aprender' e algumas ilusões da assim chamada sociedade do conhecimento. In: **Revista Brasileira de Educação**, n. 18 - set/out/nov/dez., 06p.

FONSECA, M. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 29, n. 78, Aug. 2009. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 10 set. 2013

FRIGOTTO, G. Estruturas e Sujeitos e os Fundamentos da Relação Trabalho e Educação. In: Saviani e Sanfelice (orgs). **Capitalismo, trabalho e educação**. Campinas-SP, Autores Associados, HISTEDBR, 2005.

GENTILI P. Três teses sobre a relação trabalho e educação em tempos neoliberais. In: LOMBARDI, J. C.; SAVIANI, D.; SANFELICE, J. L.; (orgs.) **Capitalismo, trabalho e educação**. Campinas, SP: Autores Associados, HISTEDBR, 2004. (Coleção educação contemporânea). p. 45-59.

HAM, C.; HILL, M. **The policy process in the modern capitalist state**. 2.ed. London: Harvester Wheatsheaf, 1993.

MÉSZÁROS, I. **A educação para além do capital**. 1930; tradução Isa Tavares – SP: Boitempo, 2008. 2ªed.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Do nacional-desenvolvimentismo ao globalismo: educação para quê?. In: _____. **Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 188-243.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, n.16, PP.20-45, jun.2006. Acesso em 20 de ago 2013

WILDAVSK, A. **Speaking truth to Power: the art and craft of policy analysis**. Boston: Little Brown, 1979.

